

国と地方の間の紛争処理のあり方について ～住基ネットに係る国立市の事案を例として

薄 井 一 成

はじめに

本稿は、東京都国立市が住民基本台帳法に規定する事務の処理につき東京都知事の是正の要求に従わず、自治紛争処理委員制度による審査の申出も行わなかったため、市と国の間の法律解釈の齟齬が解消されない状態が続いている事案を手掛かりに、地方自治の観点から見た住民基本台帳ネットワークシステムの合憲性に係る問題と、国と地方の間の係争処理のあり方に係る問題を検討するものである。

一 住民基本台帳ネットワークシステムと地方自治

(1) 住民基本台帳法の目的

住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」とする。）は、住民基本台帳法（以下「法」とする。）が1999（平成11）年法律133号により改正され、導入されたものである。法の目的は、以下の通り規定されている。

「この法律は、市町村（特別区を含む。以下同じ。）において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もつて住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的とする。」（法1条）

この目的規定は、以下の通り整理できる。

- i) 住民基本台帳制度は、「住民に関する記録を正確かつ統一的に行う」ものである。
- ii) 住民基本台帳制度は、①「住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の基礎とする」こと、②「住民の住所に関する届出等の簡素化を図」ること、及び、③「住民に関する記録の適正な管理を図る」ことを一次的な目的とする。
- iii) 住民基本台帳制度は、当該制度の定めをもって「住民の利便を増進する」こと、並びに「国及び地方公共団体の行政の合理化に資する」ことを究極的な目的とする。なお、「国及び地方公共団体の行政の合理化に資する」ことは、厳密には、①住民に関する記録を行う市町村の行政の合理化に資すること、並びに②国及び他の地方公共団体の行政の合理化に資することに分かれる。

(2) 住基ネット

住基ネットの構成要素は、主として1)住民票コード、2)住民基本台帳ネットワーク、3)本人確認情報の通知並びに提供及び利用、4)住民基本台帳カードの交付と利用である。

1) 住民票コード

市町村長は、個人を単位とする住民票を世帯ごとに編成して住民基本台帳を作成しなければならない（法6条1項）、この住民票には、氏名、生年月日、性別、住所等のほか、住民票コード（番号、記号その他の符号であって総務省令で定めるもの）が記載される（法7条）。

都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、あらかじめ他の都道府県知事と協議して重複しないよう調整を図った上、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長ごとに、当該市町村長が住民票に記載することのできる住民票コードを指定し、これを当該市町村長に通知する（法30条の7第1項・第2項）。

市町村長は、いずれの市町村においても住民基本台帳に記載されたことがない者について新たに住民票を記載する場合には、都道府県知事から指定された上記住民票コードのうちから一を選択して住民票に記載し（法30条の2第2項）、いずれかの市町村において住民基本台帳に記録された者について住民票の記載をする場合には、直近に住民票の記載をした市町村長が記載した住民票コードを記載する（同条

1項)。

2) 住民基本台帳ネットワーク

市町村は、既存の住民基本台帳電算処理システムと住民基本台帳ネットワークを接続し、当該市町村の住民の本人確認情報（後述）を記録、管理するコミュニケーションサーバを設置する。本人確認情報は、既存の住民基本台帳電算処理システムからこのコミュニケーションサーバに伝達されて保存される。

都道府県は、区域内の全市町村のコミュニケーションサーバから送信される本人確認情報を記録、管理するシステムである都道府県サーバを設置する。また、都道府県知事は、総務大臣の指定する者（以下「指定情報処理機関」という。）に、法の掲げる本人確認情報処理事務（住民票コードの指定、通知等）を行わせることができる（法30条の10第1項柱書き）。指定情報処理機関は、全都道府県の都道府県サーバから送信される本人確認情報を記録、管理する全国サーバを設置し、都道府県知事が指定情報処理機関に送信する本人確認情報は、全国サーバに保存される（法30条の11）。

3) 住基ネットを通じての本人確認情報の通知及び提供・利用

市町村長は、住民票の記載、消除又は住民票に記載される事項のうち①氏名、②生年月日、③性別、④住所、⑤住民票コードの全部又は一部についての記載の修正を行ったときは、上記のシステムを通じて、当該住民票の記載に係る本人確認情報（①から⑤及び住民票の記載に関する事項で政令で定めるもの）を都道府県知事に通知する（法30条の5第1項・第2項）。「政令で定める」情報に属するものは、⑥記載等を行った旨、⑦記載等の事由（転入、転出、転居等）及び⑧その事由が生じた年月日であり、⑨住民票コードの記載の修正を行った場合には、当該住民票の修正前に記載されていた住民票コード（当該住民票に住民票コードが記載されていなかった場合にあつては、その旨）が、これに加わる（住基令30条の5）。都道府県知事は、通知された本人確認情報を磁気ディスクに記録し、政令で定める期間これを保存しなければならない（法30条の5第3項、住基令30条の6）。

i) 市町村長による提供

市町村長は、他の市町村の市町村長その他の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあつたときは、条例で定めるところ

により、本人確認情報を提供する（法30条の6）。

ii) 都道府県知事による提供

都道府県知事は、①国の機関若しくは法人、②その区域内の市町村の執行機関、③他の都道府県の執行機関、又は④他の都道府県の区域内の市町村の執行機関から、法別表第一から第四に掲げる事務、条例で定める事務、又は住基法に関する事務の処理に関し求めがあったときは、政令又は条例で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（法30条の7第3項から第6項）。

別表第一から第四（及びこれに基づく総務省令）に掲げる事務の数は、以下の通りである（2010年3月現在）。

- ① 国の機関又は法人の事務、436事務（別表第一）
- ② 区域内の市町村の執行機関の事務、23事務（別表第二）
- ③ 他の都道府県の執行機関の事務、98事務（別表第三）
- ④ 他の都道府県の区域内の市町村の執行機関の事務、22事務（別表第四）

iii) 都道府県による利用

都道府県知事は、法別表第五（及びこれに基づく総務省令）に掲げられる事務を遂行するとき、及び条例で定める事務を遂行するとき等には、自らも保存期間に係る本人確認情報を利用することができる（法30条の8第1項）。

別表第五（及びこれに基づく総務省令）に掲げられる事務の数は、108事務である。

都道府県知事は、その他都道府県知事以外の当該都道府県の執行機関であって条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったときは、条例で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（同条2項）。

iv) 転入通知のオンライン化

市町村長は、他の市町村から当該市町村の区域内に住所を変更した者につき住民票の記載をしたときは、遅滞なく、その旨を当該他の市町村長に通知（以下「転入通知」という。）しなければならないが（法9条1項）、この通知は、住基ネットを通じて行われる（同条3項）。

4) 住民基本台帳カードの交付と利用

住民が住基ネットを利用して、より高度な行政サービスを受けることができるよう、市町村長は住民基本台帳カードを発行するものとされている。具体的には、住

民基本台帳に記載されている者は、その者が記録されている住民基本台帳を備える市町村長に対し、自己に係る住民基本台帳カードの交付を求めることができ（法30条の44第1項）、市町村長は、この請求があったときは、その者に対し、カードを交付しなければならない（同条3項）。そして、市町村長その他の市町村の執行機関は、住民基本台帳カードを、条例の定めるところにより、条例に規定する目的のために用いることができる（同条8項）。

（3）住基ネットの活用状況

以上の住基ネットを通じた本人確認情報の提供と利用等の状況は、以下の通りである。

i) 法別表第一から第五に掲げる事務

まず、法に基づく本人確認情報の提供は、年間1億件以上に達している（2008年8月から2009年7月までは、1億1千万件強）。もっとも、その大半は、厚生年金、国民年金、恩給及び共済年金に係る事務等、法別表第一に掲げられる事務の処理に関し求めがあったものであり、これらの事務は、国の機関又は法人の事務である⁽¹⁾。

他方、地方公共団体の事務（法別表第二から第五に掲げられる事務）に関し本人確認情報が提供・利用された件数は、約388万件に止まる（2007年度）。このうち件数が多いものは、一般旅券の発給事務351.2万件、被爆者援護法による医療特別手当等の支給事務（都道府県、広島市及び長崎市の事務）16.0万件、恩給法による年金の支給事務7.1万件であり⁽²⁾、その大半が都道府県に属する事務である。

ii) 都道府県条例の定める事務

都道府県知事、市町村長及び他の都道府県又は市町村の執行機関は、各々都道府県条例に定める事務の処理に関し、本人確認情報の提供を受けこれを利用することができるが、この種の条例に基づく本人確認情報の提供及び利用は、2007年度において約29.4万件に止まっている。また、この種の条例は、2008年4月現在

(1) 「指定情報処理機関における本人確認情報の提供状況に関する公告」2009（平成21）年8月28日官報（号外第186号）。

(2) 「住基ネットの活用状況について」総務省報道資料2008（平成20）年8月22日。

において20都県において制定されるにすぎない⁽³⁾⁽⁴⁾。

iii) 市町村条例の定める事務

市町村長及び他の執行機関は、市町村条例に定める事務の処理に関し、本人確認情報の提供を受け、これを利用することができるが、この種の本人確認情報の提供・利用は、まとまったデータが公表されていない。

iv) 住基ネットを通じた転入通知

法による転入通知は、年間約410万件（約560万人分）がオンライン化されている（2007年度）⁽⁵⁾。

v) 住民基本台帳カードの活用

住民基本台帳カードの交付数は、累計約467万枚である（2010年6月30日現在）。住民基本台帳カードの交付を受けている者は、転出をする場合その他の政令で定める場合には、政令で定めるところにより、当該住民基本台帳カードを、当該住民基本台帳カードを交付した市町村長に返納しなければならないため（2009（平成21）年法律77号が施行されれば返納は不要となる）、現に活用される住民基本台帳カードの数は、より少ないことが推察される。

（4） 分 析

以上の住基ネットの活用状況に関する統計資料からは、次のことが読みとれる。

- 1) 住基ネットを通じた本人確認情報の提供により、行政の効率化の利益を最も受けているのは、国の機関及び法人である。次いで、一般旅券の発給事務等を処理する都道府県の執行機関が、利益を受けている。
- 2) 他方、市町村の執行機関が、住基ネットを通じた本人確認情報の提供により利益を受けていることは、明確には読みとれない。
- 3) 市町村は、従前は郵送により行われた転入通知のオンライン化により、一定程度事務処理の効率化の利益を受けていることが認められる。ただし、市町村への転入数は人口数と相関の関係にあるため、小規模市町村の受ける利益は小さく、当該利

(3) 「住基ネットの活用状況について」総務省報道資料2008（平成20）年8月29日。

(4) 大分県総務部市町村振興課が2008年8月11日に公表した「『住民基本台帳ネットワークシステムの本人確認情報の利用拡大（案）』に対する県民意見の募集について（参考資料2）」によれば、2008年8月現在においても、21都県が条例を制定済み、2県が制定を準備中、13道県が制定を検討中、11府県が制定の予定なしであった。

(5) 「住基ネットの活用状況について」総務省報道資料2008（平成20）年8月29日。

益は、住基ネットの運用に伴う、リース料、システム改善費用、保守運用支援費用等の負担により相殺されていることが推察される。

ちなみに、長野県本人確認情報保護審議会が公表した「住民基本台帳ネットワークに関する行政事務の効率化と行政サービスの向上についての自治体アンケート調査結果報告書」（2006（平成18）年5月）によれば、「〔貴自治体では、住基ネットは、費用対効果（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項を参照）という観点から、適正なバランス状態にあるとお考えですか。あてはまるものの番号を記入してください。〕」との質問に対し、「『適正なバランス状態にある』と回答したのはA町とB村の2自治体だけであり、「回答の半数を超える46自治体（市＝8、町＝14、村＝24）が『適正なバランス状態を欠いている』と回答」している⁽⁶⁾。

- 4) 住民も、住基ネットによりさしたる利益を受けていない。住民基本台帳カードは、住民票の写し等の広域交付のサービスにおいて住民の便益を増進することが期待されている。しかし、多くの市町村はこの種のサービスを独自の施策として実施済みであり、新規サービスの追加の必要は必ずしも大きくはない。また、住民基本台帳カードは、（公的）個人認証サービスにおいて重要な役割を果たすことが期待されている。ただし、この種のサービスも、民間事業者が発行する電子証明書を使い行うことが可能であり、必ずしも普及していない。そして、住民基本台帳カードを保有する者は、転出地の市役所や町村役場に出向かず、郵送による付記転出届を行うことで転入手続を行うことにより、便益を享受する。しかし、転出に際して、住民は、各種手続のため、市役所や町村役場に出向かなければならないことが多く、郵送による付記転出届を行いうることは、大きなメリットとは言い難い。その他、住民基本台帳カードの活用による住民の便益は、必要があれば各地方公共団体が独自にカードを作ればよいと、全国共通のカードである必要はない⁽⁷⁾。
- 5) 総務省は、従前は現況届（はがき形式）を提出する方法により行われていた年金受給者の現況確認が、住基ネットを通じて行われるようになったため、「住民」が

(6) 「『どちらともいえない』『わからない』は合計34自治体にのぼる。『適正なバランス状態を欠いている』と回答した自治体と合わせると実に80自治体が適正なバランス状態にないことを実感しているということである。」との分析が続いている。

(7) この問題を、総務省職員の立場から検討するものとして、吉武啓治「住民基本台帳カードの利活用の推進について」地方自治700号36頁。

便益を受けるようになったと指摘する⁽⁸⁾。しかし、年金「受給者」（国年16条）及び年金「受給権者」（厚年33条）は、地方自治法の「住民」（自治10条）とは異なる法概念である。すなわち、国民年金と厚生年金の保険者は、地方公共団体ではなく「政府」であり（国年3条1項、厚年2条）、年金「受給者」と年金「受給権者」は、法定の要件を満たす日本「国民」及び日本国内に住所を有する外国人であると解される。

また、総務省は、①パスポート申請に際し、住民票の添付を省略できること、及び②住民基本台帳カードに格納された電子証明書を使用した国税の電子申告により、税額控除の機会が得られることをも、「住民」の便益として説明する⁽⁹⁾。しかし、旅券の交付申請や国税に係る申告を行うのは「国民」であり⁽¹⁰⁾、これを「住民」の便益として整理することは、無理がある。

- 6) 以上を要するに、住基ネットは、「住民の便益を増進すること」及び「住民に関する記録を行う市町村の行政の合理化に資すること」の目的を達成しているとはいえず、むしろ、「国及び都道府県の行政の合理化に資すること」並びに「国民の便益を増進すること」の目的を達成している。

(5) 住民に関する記録を行い、記録に関する情報を管理する事務

1) 日本国憲法上の当該事務の帰属先

ところで、日本国憲法は、その第8章において、地方公共団体に自治権を保障する。そして、「住民」に関する記録を何らかの形で行う事務は、地方自治の営みに不可欠の前提であると認められるため、当該事務は、憲法上、地方公共団体に帰属すると解される。また、その過程において生ずる情報を適正な方法により管理する事務も、事柄の性質上、地方公共団体に帰属すると解される。

(8) 久保信保「『改正住民基本台帳法』の概要」ジュリスト1168号74頁、「住基ネットの活用状況と住基ネット不接続団体に対する是正の要求について」2009（平成21）年10月15日総務省自治行政局市町村課資料2。

(9) 「住基ネットの活用状況と住基ネット不接続団体に対する是正の要求について」2009（平成21）年10月15日総務省自治行政局市町村課資料2。

(10) 旅券法3条1項2号、18条。旅券法研究会『逐条解説旅券法』30頁以下（大蔵省印刷局、1999）。

2) 住基ネットと地方自治の本旨

以上のことから次の点が帰結される。

すなわち、国は、市町村が住民に関する記録を何らかの形で行い、かつ、その過程において生ずる情報を管理する事務の処理につき、法律でこれを定めることはできるが、その法律は、地方自治の本旨に基づくものでなければならない（憲92条）。

そして、国は、市町村が住民に関する記録を行う事務につき、現に、住基法により法律でこれを定める。しかし、住基法が、地方自治の本旨に基づくものと言えるかどうかは疑わしい。

すなわち、住基法は、住基ネットにより「住民の便益を増進すること」及び「住民に関する記録を行う市町村の行政の合理化に資すること」の目的を首尾よく達成しているとは言い難く、住基ネットは、これらの法目的との合理的関連性を欠いている。また、住基ネットは、「国及び都道府県の行政の合理化に資すること」の目的は実現しているが、「国及び都道府県の行政の合理化」は、憲法が明確に実現を目指す価値とは解しがたいため、この目的により市町村の自治権を制約することは、慎重に合憲性を審査されなければならない。しかし、国は、上記の通り、年金「受給者」、年金「受給権者」、その他「国民」の便益を「住民」の便益と読み替え、住基ネットは、そのために「住民」の便益を増進しているという解釈等により、当該制度を正当化しており⁽¹¹⁾、その説明は必ずしも説得的ではない。

3) 住基ネットと事務分類

なお、住基ネットは、「国及び都道府県の行政の合理化に資すること」並びに「国民の便益を増進すること」の目的の実現に資するものであり、当該制度に直接に係る市町村の事務（市町村長の本人確認情報の通知等）は、国が本来果たすべき役割に係るものであり、第一号法定受託事務に整理し直されるべきであるようにも思われる。そして、地方分権一括法（1999（平成11）年法律87号）付則250条は、「第一号法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにする」と定めるため、国は、この制定法律からも、当該システムの必要性について、合理的な説明を求められている。しかし、政府からは、この点についての説明もなされていない。

(11) 「住基ネットの活用状況と住基ネット不接続団体に対する是正の要求について」2009（平成21）年10月15日総務省自治行政局市町村課資料2。

4) 国立市における住基ネットへの接続の切断

国立市長は、住基ネットの第一次稼働に合わせていったん住基ネットに接続したが、その後、接続を一時中断（切断）した。その理由は、具体的には以下の通りであった⁽¹²⁾。

- ① 住民から届けられた個人情報の管理者として、住基ネットで拡散する個人情報が、どこでどのように取得、管理、消去されるのかを具体的に把握できず、かつその安全性を確認できない。
- ② 住基ネット稼働による情報漏えいの危険性及びその結果の重大性と比較して、住基ネット稼働によって現段階で市民にどの程度のメリットがあるのか明らかではない。
- ③ 国立市が、ストーカー・DV（ドメスティック・バイオレンス）の被害者に対する支援の一つとして、住民票の写し等から当該被害者に係る記載事項を削除する手続等を定めた「国立市ストーカー行為等の被害者支援に関する住民基本台帳事務取扱要綱」⁽¹³⁾を無意味なものとする可能性がある。

ここにおいて、国立市長は、市が独自に採用するストーカー被害者支援措置や市と市民にとっての費用便益分析をとりあげ、住民の記録に関する情報を管理する権能（＝自治権）を有する地方公共団体の長の立場から、国が市に対し住基ネットへの接続を強制することについて、合理的な理由の説明を求めている。したがって、それは、i）住基ネットにより個人情報を収集、管理又は利用することが、個人のプライバシー権その他の人格権を違法に侵害するものであると主張して住民票コードの削除を求める請求を棄却した最高裁判所の判決⁽¹⁴⁾や、ii）市町村がプライバシー保護の観点から通知希望者に係る本人確認情報のみを送信することは、法執行者としての立場を逸脱するものであり、そのような個人の権利を侵害するか否かの判断の前提となる違憲性は、自己のプライバシー権を侵害されたと主張する国民が法的救済を求めた場合に判断されるべきことであり、市町村が独自に違憲性を判断し、法に定められた事務処理を行わないことは許されないとする高等裁判所の

(12) 2002（平成14）年12月26日国立市長コメント。

(13) 要綱によるストーカー被害者支援の概要は、以下の3点にまとめられる。①住民票請求等の窓口審査の厳格化、②加害者等からの住民票の写し等、戸籍の附票の交付請求、閲覧リストの閲覧請求の拒否、③氏名・生年月日・性別・住所を掲載した住民票の閲覧リストから支援対象者にかかる記載事項の抹消。

(14) 最判2008（平成20）年3月6日民集62巻3号665頁。

判断⁽¹⁵⁾を維持した、最高裁判所の決定⁽¹⁶⁾の射程には収まりきらないものである。ところが、総務大臣は、むしろ、これらの判決と決定を援用し、国立市長が法30条の5第1項に規定する事務（都道府県知事への通知）の処理につき是正の措置を講じるよう求めることを東京都知事に対して指示し（自治245条の5第2項）⁽¹⁷⁾、国立市長は東京都知事の是正の要求に従わず、自治紛争処理委員制度による審査の申出も行わなかったため、市と国の間の法律解釈の齟齬は解消されない状態が続いた。

5) 国と地方の係争処理のあり方について

ちなみに、国立市長は、審査の申出を行わなかった理由を以下の通り説明している。

「自治紛争処理委員会（ママ）が第三者機関としてきちっと公平性等が保たれていれば問題ないと思います。しかし、委員は総務省が選ぶ委員でございます。総務省が選ぶ委員ですので、それはもう結果が見えているということでございます。」⁽¹⁸⁾。

この説明の当否は、後に検討するとして、仮に国立市長が是正の要求について審査の申出をしていれば、これをふまえての高等裁判所への出訴（自治252条）において、行政事件訴訟法23条（行政庁の訴訟参加）及び同法23条の2（釈明処分の特則）が準用され（行訴43条1項及び自治252条4項）、地方自治の観点からみたときの住基ネットの合憲性が、関与の適法性に係る先決問題として審査され、国の説明責任が全うされた可能性はあっただけに、同市長の対応は残念であった。

もっとも、国地方係争処理委員会及び自治紛争処理委員が地方公共団体から見たときに一種の不透明感があることは、否定できないようである。すなわち、地方自治法が改正され、国地方係争処理委員会（自治250条の7以下）又は自治紛争処理委員（自治251条）による国又は都道府県の関与に関する審査の制度（自治250条の13以下、251条の3以下）が導入されて10年余りが経過した。しかしながら、国地方係争処理委員会の審査事例は、この間、横浜市が日本中央競馬会の場外馬券売場への法定外普通税課税として導入を試みた勝馬投票券発売税に対して総務大臣が不

(15) 東京高裁判2007（平成19）年11月29日判自299号41頁。

(16) 最決2008（平成20）年7月8日判例集未登載。

(17) 「国立市（住基ネット不接続団体）に係る是正の要求の指示」2009（平成21）年2月13日。

(18) 2009（平成21年）国立市議会第1回定例会（第6日）本文（2009年3月6日）。

同意とした件に対する審査（2001年4月）の1例のみであった⁽¹⁹⁾。また、自治紛争処理委員の審査事例は、昨年（2010年）5月、我孫子市が農業振興地域の整備に関する法律13条1項の規定に基づき作成した農用地利用計画変更案に対して千葉県が不同意とした件に関する審査の1例のみであった⁽²⁰⁾。

そして、地方公共団体が国等の是正の要求等に応じた措置を講じず、かつ、審査の申出も行わないことは、制度設置の当初から懸念されていた⁽²¹⁾。国は、これを受けて、2009年7月に、「国・地方の係争処理のあり方に関する研究会」（塩野宏氏座長、総務省に設置）を設置し、同年12月、国による違法確認訴訟又は義務付け訴訟という新たな訴訟制度の整備を適切であるとする報告をまとめ⁽²²⁾、現在は、この報告を基に、法改正に向けた検討作業を続けている⁽²³⁾。

二 国・地方間の係争処理のあり方について

（1）国又は都道府県の関与及び係争処理

国又は都道府県の関与は、「普通地方公共団体がその『固有の資格』において当該行為の名あて人となるもの」である（国又は都道府県の普通地方公共団体に対する支出金の交付及び返還に係るものを除く。）（自治245条柱書き）。

「固有の資格」の概念は、行政不服審査法（1962（昭和37）年法律160号）及び行政手続法（1993（平成5）年法律88号）に採用されており、この概念は、一般に「一

(19) 横浜市の勝馬投票券発売税に関する国地方係争処理委員会2001（平成13）年7月24日勧告判時1765号26頁。

(20) 中西則文「国地方係争処理委員会及び自治紛争処理委員の審査等について」地方自治752号49頁。

(21) 小早川光郎「国地方関係の新たなルール」西尾勝編『地方分権と地方自治』140頁（ぎょうせい、1998）、人見剛「地方分権推進計画における係争処理手続の問題点」地方自治総合研究所『地方分権の制度改革』54頁（地方自治総合研究所、1999）、白藤博行「地方公共団体に対する国の関与の法律問題」地方自治総合研究所『地方分権の制度改革』37頁（地方自治総合研究所、1999）。

(22) 上仮屋尚「国・地方間の係争処理のあり方について（報告）（1）（2）（3・完）」地方自治747号27頁、748号22頁、749号18頁、斎藤誠「地方分権・地方自治の10年」ジュリスト1414号27頁。

(23) たとえば、「国・地方間の係争処理のあり方に係る論点について」総務省地方行財政検討会議第一分科会（第6回）資料5（2010（平成22）年9月30日）。

一般私人が立ちえないような立場にある状態」と解されている⁽²⁴⁾。そして、「一般私人が立ちえないような立場」にあるか否かは、原則として、法律がある事業等の規制に当たり、私人であるか行政主体であるかを全く区別せず、同じ規制を行っているかどうかによって判断される⁽²⁵⁾。地方公共団体は、他方において、一般私人が立ちうる事業者等の立場において国の監督的行為を受けるときは、行政手続法、行政不服審査法の適用を受ける（行手4条1項、行審1条、57条4項⁽²⁶⁾）。

関与法制の概要は、以下の通りである。

1) 関与の法定主義

まず、地方公共団体は、法令による授権なしに国又は都道府県の関与を受けることはなく（自治245条の2）、このことは、私人に対する行政指導に相当する国又は都道府県の関与にも当てはまる。これは、国と地方公共団体が、行政主体として対等・協力関係に置かれることに由来すると説明されている⁽²⁷⁾。

2) 関与の最小限度の原則

次いで、地方公共団体は、関与の最小限度の原則の適用を受ける（自治245条の3第1項）。これは、権力的関与を巡る法関係は、行政主体と私人の間の公権力の行使を巡る法関係と同様に、比例原則により規律されることを確認的に宣言したものであると解されている⁽²⁸⁾。

3) 公正・透明の原則

そして、国又は都道府県の関与は、公正・透明な手続を実現するために行政手続法の考え方を参考にして盛り込まれた、各種手続規制の制約を受ける⁽²⁹⁾（自治246

(24) 成田頼明監修『地方自治法改正のポイント』41頁（第一法規、1999）。

(25) 藤田宙靖『行政組織法』49頁（有斐閣、2005）。

(26) 田中真次／加藤泰守『行政不服審査法解説〔改訂版〕』28頁、241頁（日本評論社、1977）、南博方／小高剛『全訂注釈行政不服審査法』344頁（第一法規、1988）、室井力ほか編『行政手続法・行政不服審査法〔第2版〕』526頁（日本評論社、2008）〔野呂充〕。

(27) 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第5次改訂版〕』1020頁（学陽書房、2009）。なお、参照、塩野宏『行政法Ⅲ〔第3版補正〕』216頁（有斐閣、2008）。

(28) 塩野・前掲注(27)212頁、人見剛／須藤陽子編『ホーンブック地方自治法』163頁（北樹出版、2010）〔垣見隆禎〕。

(29) 成田・前掲注(24)44頁。

—250条の5)。行政手続法との類似性が特に強いのは、許認可等の基準の設定・公表（同250条の2第1項・第3項）、許認可等の標準処理期間（同250条の3）、許認可等を拒否する処分に際しての理由の提示（同250条の4）、許認可等の取消し等の基準の設定・公表（同250条の2第2項・第3項）、是正の要求等及び許認可等の取消し等に際しての理由の提示（同249条1項、250条の4）、助言等に関する書面の交付（同247条1項、248条）と不利益取扱いの禁止（同247条3項）、届出に関する受理の観念の排除（同250条の5）である。

4) 関与と係争処理手続

① 国の関与に関する審査の申出 — 「国地方係争処理委員会」に対する申出

ところで、地方公共団体の長その他執行機関は、国の権力的関与について不服があるときは、国地方係争処理委員会に対し、審査の申出をすることができる（自治250条の13）。国地方係争処理委員会は、総務省に置かれるが（同250条の7）、委員（5名）は、「優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て」、総務大臣が任命する（同250条の9第1項）。また、委員は、職権行使の独立性を保障されており、原則として「その意に反して罷免されることがない。」（同条12項）。

② 都道府県の関与に関する審査の申出 — 総務大臣に対する申出

他方、市町村長その他市町村の執行機関は、都道府県の権力的関与について不服があるときは、総務大臣に対し、審査の申出をすることができる。総務大臣は、事件ごとに自治紛争処理委員（3名）を任命し、当該申出に係る事件を速やかにその審査に付さなければならないが（自治251条2項、251条の3）、自治紛争処理委員は、総務大臣が当該事件に関係のある事務を担当する各大臣等に協議をして「優れた識見を有する者のうちから」任命する。なお、同委員も、職権行使の独立性を保障されており（自治251条5項）、千葉県我孫子市に係る事案において、同委員に任命された者は、民法学者1名、行政法学者2名であった⁽³⁰⁾。

③ 審査の手続

そして、審査の申出をした地方公共団体の長その他の執行機関は、審査に際して陳述の機会を与えられる（自治250条の16第2項、251条の3第7項）。また、

(30) 中西・前掲注(20)58頁。なお、参照、総務省ホームページ：自治紛争処理委員。

この執行機関は、自ら証拠を提出する権利及び証拠調べを申し立てる権利（自治250条の16、251条の3第7項）、並びに委員会（又は委員）に対して他の当事者等から提出された書類その他物件の閲覧を請求する権利をもつ（国地方係争処理委員会の審査の手續に関する規則29条、自治紛争処理委員の調停及び審査の手續に関する省令39条）。

加えて、国地方係争処理委員会（又は自治紛争処理委員）における審査は、対審構造による公開の手續を採用されうる。すなわち、国地方係争処理委員会（又は自治紛争処理委員）は、審査の申出をした地方公共団体の長とその相手方である国の行政庁（又は都道府県の行政庁）等（以下「当事者等」という。）に対し、審査に対する出席を求めることができ、委員長及び委員（又は自治紛争処理委員）は、事実関係を明らかにするため、発問をし又は立証を促すことができ、当事者等は、委員長（又は代表自治紛争処理委員）の許可を得て発言することができる。そして、当事者等の出席するこの審査は、国地方係争処理委員会においては、原則として公開され、自治紛争処理委員による審査においては、委員が相当と認めるときは公開される（国地方係争処理委員会の審査の手續に関する規則8条、9条、12条、14条、15条、自治紛争処理委員の調停及び審査の手續に関する省令18条、19条、22条、24条、25条）。

なお、千葉県我孫子市に係る事案において、審査に係る会議は当事者及び参考人による意見陳述並びに現場検証の機会も含めて、合議部分を除いたすべてが公開の場において行われた⁽³¹⁾。

④ 勸告

最後に、国地方係争処理委員会（及び自治紛争処理委員）は、「裁決」ではなく「勸告」を行うに止まるが⁽³²⁾、「勸告」を受けた国の行政庁（及び都道府県の行政庁）は、「勸告に即して必要な措置を講ず」べき義務を負う（自治250条の18第1項、同251条の3第9項）。そして、当該義務は、「勸告」一般における尊重義務よりも強い義務である、と解されている⁽³³⁾。

(31) 中西・前掲注(20)59頁。

(32) このような制度が採用された原因は、大臣分担管理性等を根拠とする中央省庁の抵抗にあるといわれる（「座談会・分権改革の現段階」ジュリスト1127号32頁）。

(33) 松本・前掲注(27)1098頁。

⑤ 若干の考察

国・地方間（及び地方公共団体相互間）の係争処理の制度が敬遠され、活用されない一つの原因には、「国地方係争処理委員会は総務省に置かれるもの」「自治紛争処理委員は総務大臣が選ぶもの」、というイメージがある。もっとも、国地方係争処理委員会の委員及び自治紛争処理委員は「優れた識見を有する者」のうちから（国地方係争処理委員会の委員においては両議院の同意の手続を経て）任命され、かつ、明文により、職権行使の独立性を保障されるものである。また、委員会における審査（又は委員による審査）は、対審構造による公開の手続を採用されるものであり、これが積極的に活用されている。以上を前提とすれば、国・地方間（及び地方公共団体相互間）の係争処理の制度は、客観性・公正性の保障に悖るものとは言い難い。言葉を換えれば、「委員は総務省が選ぶ委員でございます。総務省が選ぶ委員ですので、それはもう結果が見えているということでございます。」という国立市長の認識は、必ずしも冷静な分析に基づくものとは言えない。そして、上記の運用事例に着目すれば、国・地方間（及び地方公共団体相互間）の係争処理制度の評価に際し、公衆による監視の効果を視野に入れることは可能であり、委員会（及び委員）の勧告が法的拘束力を持たないからといって地方公共団体は落胆する必要もない。よって、国・地方間（及び地方公共団体相互間）の係争処理の制度は、もう少し積極的に活用されて良いと考える。

(2) 「国・地方の係争処理のあり方に関する研究会」の報告

ところで、「国・地方の係争処理のあり方に関する研究会」は、国又は都道府県の関与により生じる義務の司法的執行制度の整備を提言した。その問題意識は、以下の通りであった。

1) 司法的執行制度

i) 必要性

- ① 地方公共団体が国からの是正の要求等に応じた措置を講じず、かつ、審査の申出もしないという事態が生じ、継続するということは、国の行政であれ地方の行政であれ当然に服すべき法適合性の原則の観点から見過ごすことはできない。
- ② 地方公共団体の事務処理について国から見て違法又は明らかに公益を害して

いるといった状態が放置されていることは、国の側に引き続き財源、あるいは地方公共団体に対する規制を残しておく口実になり、地方分権の推進の障害になりかねない。

- ③ 上記の現行制度の不備を放置することは、地方公共団体の事務処理を不安定なままに放置するとともに、国地方関係の不安定要因ともなりかねない⁽³⁴⁾。
その他、従前より以下の指摘がなされることもあった。
- ④ 国からの（申出・）訴訟の提起は、対等当事者間の法律関係を規律する民事私法に類似した仕組みであって、国・地方の対等関係のシンボリックな意味をもつ⁽³⁵⁾。
- ⑤ 諸外国（フランス、アメリカ、イギリス、ドイツ）は、適法性の確保や公務の確保等を国（州を含む）の役割とし、国が地方公共団体を相手方として訴えを提起できるものとし、実際に、国と地方公共団体との多くの紛争について裁判の場において解決を図っている⁽³⁶⁾。

ii) 反対意見

これらの見解は、かつて以下の反論を受けることがあった。

「国と地方公共団体が法的に対等であるとするならば、かつ、是正措置要求が本来非権力的関与であるとするならば、そもそも国地方係争処理委員会や裁判所にかけるべき『係争』は存在しえない。存在するのは、両者の見解の相違に過ぎないはずである。地方公共団体の行為の違法の有無とその是正を考えるのは地方公共団体自身であり、自らその是正措置を講ずべき法律上の義務について考えるのである。そして、地方公共団体の行為に違法が存在するにもかかわらず、そしてなんらの措置を講ずることがないときには、当該地方公共団体の住民がその違法性を争うことができる仕組みを構想するべきである。」⁽³⁷⁾

(34) 国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会「国・地方間の係争処理のあり方について（報告）」一2。

(35) 人見・前掲注(21)55頁。

(36) 国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会「国・地方間の係争処理のあり方について（報告）」二2(4)、参考10。斎藤誠「ドイツの監督訴訟制度に関する考察(上)(下)」地方自治750号2頁、751号2頁、北島周作「イギリスにおける中央政府による地方政府の義務不履行是正制度」地方自治754号2頁、柴田直子「アメリカの地方政府による州法の不執行と州政府による是正(上)(下)」地方自治755号2頁、756号2頁。

(37) 白藤・前掲注(21)37頁。

iii) 反対意見に対する私見

しかし、国と地方公共団体は、憲法上異なる役割を担うものであり、法的に完全に対等な関係に立つものとは解しにくい。すなわち、国と地方公共団体は、憲法上異なる役割を担い、異なる機能を発揮するからこそ、多様な価値を実現する多元的な社会は成り立つものとする。そして、国が適法性確保の役割を担い、国の行政機関等がこの役割を果たすため、国等の是正の要求等に応じた措置を講じず、かつ、審査の申出もしない地方公共団体を相手方に訴えを提起するのを法律により認めることは、国の行政機関は、利害関係人から距離を保ちやすいこと、及び司法的執行は行政的執行よりマイルドな手法であることに照らしても合理的であるとする。

2) 概要

研究会により提言される制度の概要は、以下の通りである。

① 対象

i) 地方公共団体の長及び議会の判断は、地方自治の観点から最大限尊重されるべきであり、かつ、地方公共団体が許認可及び事前協議等の法定手続を経ずに行為を行ったときは国等はそれに対して是正の要求等をなし得るため、国等からの訴えの提起等は是正の要求又は指示を対象を限定される（報告書一3、二1(1)(ア)）。

ii) 代執行を採り得るときにも代執行に至る前に用いられる一般的な制度として、新たな訴訟制度を作ることは地方自治の精神に適合すること、及び法定受託事務においても非代替的作為義務は存在すること等から、法定受託事務は対象に含まれる（報告書二1(1)(ウ)）。

② 訴訟提起ができる時期

訴訟提起ができるのは「地方公共団体が不服審査申出期間に審査の申出を行わないとき」である（報告書二1(2)）⁽³⁸⁾。

訴訟提起が可能な終期はいつまでかについての言及はないが、想定されているのは地方公共団体が義務を履行しないときであり、この不作為状態が続く限り、原則として期間制限は及ばない趣旨と解される。もっとも、事情の変更が認めら

(38) ただし、国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じている等、緊急を要することもありうるため、このような特段の事情について別途考慮することが適当である、とされる。

れないにもかかわらず、国等が何年も後に不意打ち的に地方公共団体に対して訴えを提起することは権限の濫用に当たる余地はあろう。

③ 訴訟形態

訴訟形態は、「違法確認型の訴訟」「義務付け・差止め型の訴訟」のいずれか一方のみを制度化するか、係争の在り方に応じて適切な形態を選択できる制度とするかが問題となる。報告書は、違法確認型の訴訟でも十分であるが、義務付け型・差止め型の訴訟においては、裁判所が直截に命じることによって、問題の解決がより期待できるとも考えられるため、立法過程において法制技術的な観点からも十分に検討し、結論を得る必要があるとする（報告書二2(3)）。

④ 訴えの利益

地方公共団体の審査申出期間が徒過したときは、国等の是正の要求等の適法性は確定し、是正の要求等に応じた措置を講じないことの違法性も確定するため、国等がその違法性を確認する法律上の利益はないものとする見解⁽³⁹⁾は、否定された。報告書は、審査申出期間が徒過したときは、（地方公共団体の側から）「行政処分の効力を否定する裁判上の手段はないこととなるが、当該処分の適法性が確定するわけではない。」と明言する（報告書二2(1)イ）。これは、国等の是正の命令等には、公定力やそれに類する効力を持たせるべきではないという学説の見解⁽⁴⁰⁾に与するものといえる。

⑤ 主張制限の有無

地方公共団体は、審査申出期間が徒過した後に提起される訴訟においても、是正の要求等が違法であると主張することができる⁽⁴¹⁾（報告書二1(3)）。

⑥ 新たな訴訟の制度的位置付け

新たな訴訟制度は、「判決を得ることにより地方公共団体の義務の履行を促す司法的執行」と位置付けられる（報告書二3）。

⑦ 執行力を担保する仕組み

執行力を担保する仕組みは、日本において「一般的に行政主体に対する判決の

(39) 山口秀樹「地方分権推進計画について」地方自治608号28頁、当時の議論につき、参照、西尾勝『未完の分権改革』191頁（岩波書店、1999）。

(40) 人見・前掲注(21)55頁、白藤・前掲注(21)36-37頁、小早川・前掲注(21)140頁。

(41) また、すべての関係者が納得する形で紛争を解決するためには、国等と地方公共団体が、司法の場において、当初の是正の要求等の違法性について主張立証を尽くすことが重要である、とされている。

執行力の担保措置が存在しない」中で、「新たな訴訟制度が先行して判決の担保措置を設けることは、特段の理由が必要になるため、困難である」とされる（報告書二六）。

⑧ 国地方係争処理委員会等への審査申出の前置＝否定

国地方係争処理委員会等への審査申出は、「国等からの訴え提起等の前提としない」（報告書二七）。

⑨ 「市町村に対する是正の要求等」に関する訴え提起等の主体

「市町村に対する是正の要求等」に関する訴え提起等は、原則として都道府県が主体となり、緊急の必要があるときは国が直接訴えの提起等を行うことができる⁽⁴²⁾⁽⁴³⁾（報告書二八）。

⑩ 法定受託事務に係る代執行等の手続との関係

代執行等の手続は、引き続き、他の方法によって是正を図ることが困難な場合に活用できる最終的な是正手段とされる⁽⁴⁴⁾（報告書二九）。

⑪ 若干の考察

以上の制度が実現すれば、国等は、地方公共団体が審査申出をしないときには、国地方係争処理委員会等に対する審査申出を前置せず、直ちに訴えを提起できることになる（参照、⑧）。他方において、地方公共団体は、国地方係争処理委員会等に対する審査申出を前置せずに訴えを提起することはできない。このように、完全な裏返しにならない制度が構想されるのは、国と地方公共団体が異なる役割を担うことに照らして妥当である、と解される。

すなわち、地方公共団体が審査申出をできるのにこれを行わないときは、地方

(42) 「現行の地方自治法においては、法適合性の確保について、国のみならず都道府県も一定の役割を担っており、今回の制度を考える場合にも、同様にすることが適当である」こと、及び「是正の要求等の現行制度の整理と整合性を持たせて整理を行うことが適法である」ことによる。

(43) 都道府県による是正の指示のうち、第1号法定受託事務に係るものがなされた場合については、原則として、国の指示を受けて都道府県が訴え提起等をするか、都道府県が自らの判断により訴え提起等をする。例外的に、緊急の必要がある場合には、国が直接、市町村に対し訴え提起等を行うことができる。是正の指示のうち、第2号法定受託事務に係るものがなされた場合については、都道府県が自らの判断により訴え提起等をする。

(44) 最終的な是正手段は、①現行制度の延長として、「代執行等の最初の手続である改善命令から改めて行う」ことにするか、②「新たな訴訟制度において義務付け等の判決を得た場合には、当該判決に基づき代執行が可能」とするかについては、両論が併記されている。

公共団体が国地方係争処理委員等の審査結果に納得する可能性は低く、かつ、国等が訴えの提起等をするときは地方公共団体の事務処理の違法性が争点となるため、国等が審査申出を前置する意義は乏しいためである（参照、報告書二）。また、国と地方公共団体の間で訴訟が多発することは必ずしも好ましくなく、かつ、地方公共団体は国地方係争処理委員会等に対する審査申出をし、これをふまえての訴訟において是正の要求等の適法性を争うか、審査申出をせずに国等からの訴えの提起を待って裁判所において是正の要求等の適法性を争うかを選択できれば、その救済に一応欠けることはないためである。

（３） 地方公共団体の出訴権

地方公共団体は、法令上「固有の資格」において活動するときは、抗告訴訟（行政事件訴訟法第２章）を適法に提起できないと解されることがある⁽⁴⁵⁾。しかし、日本国憲法は、その第８章において地方公共団体に自治権を保障し、現行法は、この主観的な法的地位を保護するため、さまざまな実体的・手続的法的保護を、地方公共団体に享受させている。そして、これは、地方公共団体が、私人に対する公権力の行使主体としての「固有の資格」に基づいて活動する場合においても変わらない。すなわち、現行地方自治法は、法律の留保の原理、比例原則、公正・透明手続の原則、及び（対審構造を採り得る）審査申出の機会の保障（参照、（１）１～４）により、「固有の資格」において活動する地方公共団体に対しても、一定の実体的・手続的法的保護を享受させている。よって、地方公共団体が、「固有の資格」において抗告訴訟を提起するという解釈は、現行法の基本的構造に矛盾するというよりは、むしろその基本的構造に合致するのではないか、と思われる。

１） 国又は都道府県の関与に関する訴訟

そして、これを前提とすれば、国又は都道府県の関与に関する地方公共団体の訴訟（自治251条の５第８項・第９項、同法252条４項・５項）は、性質上は主観訴訟に属するものであるが、立法技術的に機関訴訟に整理されたもの、と解される⁽⁴⁶⁾。

(45) 藤田宙靖「行政主体相互間の法関係について」同『行政法の基礎理論下巻』75-78頁（有斐閣、2005）（初出1998）。

(46) 塩野・前掲注(27)224-225頁。

2) 裁定的関与に関する訴訟

また、裁定的関与⁽⁴⁷⁾(自治244条の4第1項・第6項、同法255条の2、同法255条の3第2項等)は、地方公共団体を国又は都道府県の下級行政庁としての地位に置くものであると解する余地があり、この解釈を前提とすれば、当該関与の対象となる事務を処理する限りにおいて、地方公共団体は、「自己の」権利利益を持つものではなく、主観訴訟を適法に提起することはできなくなる。しかし、1999年の地方自治法改正の立案関係者によれば、当該制度は、地方公共団体の処分に対する私人の権利利益の簡易・迅速な救済手段にすぎず、国と地方公共団体(及び都道府県と市町村)とを上下関係に置くものではない⁽⁴⁸⁾。よって、地方公共団体は、裁定的関与により自己の権利利益を違法に侵害されるときも、適法に主観訴訟を提起できると解される。

3) 国等から地方公共団体への交付金の交付・返還に関する訴訟

国又は都道府県がする支出金の交付及び返還に係る決定は、関与の基本類型から除外されており、地方公共団体は、当該決定について不服がある場合において、国等の関与に関する訴訟を提起することはできない。もっとも、このタイプの紛争については、私人に対する公権力の行使主体としての固有の資格に基づいて提起する抗告訴訟を否定する論者においても、「財産権」の主体としての抗告訴訟、あるいは公法上の当事者訴訟を提起することが可能であるとされている⁽⁴⁹⁾。

4) 処分の第三者としての立場において地方公共団体が提起する訴訟

最後に、地方公共団体は、私人を名あて人とする処分について、第三者としての

(47) 裁定的関与に関する包括的な研究として、人見剛「地方自治体の自治事務に関する国家の裁定的関与の法的統制」同『分権改革と自治体法理』273頁以下(敬文堂、2005)(初出1995)。

(48) 佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正(三)」自治研究76巻2号97-98頁。

(49) 藤田・前掲注(45)74-75頁。なお、参照、垣見・前掲注(28)188頁。

立場において適法に主観訴訟を提起する地位をもつと解される⁽⁵⁰⁾。すなわち、たとえば、法令により当該処分に係る参加的地位を付与される地方公共団体は、当該地位を違法に侵害される場合、原告適格を肯定されると解される⁽⁵¹⁾。一例をあげる。

新幹線鉄道の存する都道府県は、工事実施計画の認可（全国新幹線鉄道整備法（1970（昭和45）年法律71号、以下「整備法」という。）9条1項）がなされることにより、当該新幹線鉄道の建設に要する工事費用の一部を負担する義務を負わされる（整備法13条1項、同法施行令8条）。そして、国土交通大臣は、当該認可をしようとするときは、あらかじめ、当該「建設に関する工事に要する費用を負担すべき都道府県の意見を聴かなければならない」（整備法9条4項）。この整備法の規定に鑑みれば、同法9条1項は、意見聴取の機会を与えられる都道府県の利益を個別的利益として保護していることが認められ、意見聴取の機会を与えられなかった都道府県は、当該認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、当該取消訴訟における原告適格を有するものと解される⁽⁵²⁾。

5) 補論 — 処分の第三者としての地方公共団体が行う審査の申出

新潟県は、2009年11月6日、国土交通大臣が独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対してした北陸新幹線の工事実施計画の認可について、国地方係争処理委員会に対する審査の申出をした。国地方係争処理委員会は、これを受けて、同委員会は「国又は都道府県の関与のうち国の行政機関が行うもの……に関する審査

(50) 平成16年行政事件訴訟法改正前の事案であるが、自転車競技法に基づく場外車券売り場設置許可処分に対し、地元地方公共団体が提起した取消訴訟においても、この点が争点となった。判決は、結論的に、地元地方公共団体が、法律上の利益（行訴9条）を持つことを否定したが、行政主体としての地方公共団体の原告適格をカテゴリーとして否定するものではない（塩野・前掲注(27)225頁）。地元地方公共団体が、法律上の利益を持つことを自転車競技法の規定を細密に検討した上で主張するものとして、人見剛「『まちづくり権』侵害を理由とする抗告訴訟における地方公共団体の原告適格」、同「『まちづくり権』への挑戦」、同『分権改革と自治体法理』47頁、68頁（敬文堂、2005）（初出2002、2003）。

(51) 塩野宏『国と地方公共団体』38頁以下（有斐閣、1990）、人見・前掲注(50)55-57頁。

(52) なお、機構は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法（2002（平成14）年法律180号）及び独立行政法人通則法（1999（平成11）年法律103号）により独立の法人格を与えられ、自律的活動の余地を与えられており、一般私人が立ちうるのと同様の立場において、工事実施計画の認可を受けると解されるため、機構に対する工事実施計画の認可は、抗告訴訟の対象となる処分に当たるものと解される。

の申出」を処理する権能をもつにすぎず（自治250条の7第2項）、国土交通大臣が行う機構に対する認可及び新潟県に対する意見の聴取等は、「国の関与」に該当しないことを理由に、新潟県の審査の申出を却下した⁽⁵³⁾。国地方係争処理委員会（及び自治紛争処理委員）は、自治法により権能を与えられる自治法上の機関にすぎないため、上記の判断は妥当であると解される。

もともと、整備法9条1項は、上記の通り、意見聴取の機会を与えられる都道府県の主観的利益を個別的利益として保護していることが認められるため（参照、4）、新潟県は、上記の事案において、国地方係争処理委員会に対する審査申出を経るまでもなく、当該認可に係る処分取消訴訟を提起することができたのではないかと思われる。

（うすい かずなり 一橋大学准教授）

脱稿後公表された「地方自治法抜本的改正についての考え方（平成22年）」によれば、国等からの新たな訴訟の制度は、不作為の違法確認訴訟として速やかに制度化を図るものとされている。また、脱稿後、国立市住基ネット離脱に係る住民訴訟第1審判決（東京地判2011（平成23）年2月4日）に接した。

(53) 中西・前掲注(20)51-56頁。